

LA PRUEBA EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO CUBANO

THE PROOF IN THE CUBAN ADMINISTRATIVE PROCESS

■ LIC. LILIANA PALMERO MARTÍN

Presidenta de Sala,¹

Tribunal Provincial Popular de Sancti Spíritus, Cuba

<https://orcid.org/0009-0008-0106-9356>

lilipalmeromartin@gmail.com

■ LIC. ORELVIS GENER CRESPO

Presidente, Tribunal Provincial Popular de Las Tunas, Cuba

<https://orcid.org/0009-0006-0814-0990>

genercrespo@gmail.com

Resumen

La teoría general de la prueba en el proceso administrativo es un lugar común en la doctrina menos explorada; sin embargo, la cuestión adquiere singular relevancia a medida que se le entiende como el fundamento para resolver los conflictos de este orden, tanto en los procedimientos a cargo de la Administración, como en la sede judicial. El presente artículo aborda los aspectos esenciales de la prueba en ese proceso, a raíz del nuevo escenario legislativo que presenta el país, desde la entrada en vigor de la Ley No. 142 en 2022. Dichas cuestiones corresponden al análisis de la evolución de tal ámbito del Derecho en Cuba, al que, asimismo, atañen la carga de la prueba tras las novedades procesales, su valoración y el papel a desempeñar por el juez en la fase probatoria, como premisas del principio de tutela judicial efectiva.

¹ Sala de lo Civil, de lo Familiar, de lo Administrativo, de lo Mercantil y del Trabajo y la Seguridad Social.

Palabras clave: Carga de la prueba; Administración; proactividad; prueba de oficio.

Abstract

The general theory of evidence in the administrative process is a less explored commonplace in the doctrine; however, the question acquires singular relevance as it is understood as the basis for resolving conflicts of this order, both in the procedures in charge of the Administration and in the judicial venue. This article deals with the essential aspects of evidence in this process, as a result of the new legislative scenario that the country presents, since the entry into force of Law No. 142 in 2022. These questions correspond to the analysis of the evolution of this area of law in Cuba, which also concerns the burden of proof after the procedural novelties, its evaluation and the role to be played by the judge in the evidential phase, as premises of the principle of effective judicial protection.

Keywords: Burden of proof; administration; proactivity; ex officio evidence.

Sumario

I. Introducción; II. Evolución histórica; III. Análisis doctrinal; IV. Consideraciones en el actual escenario procesal administrativo; V. El papel del juez en la búsqueda de la certeza judicial; VI. Conclusiones; VII. Referencias.

I. INTRODUCCIÓN

La Constitución de la República de Cuba (CRC) [GOR-E (5), 2019, pp. 69-116], en su décima disposición transitoria, encomendó al Consejo de Gobierno del Tribunal Supremo Popular la presentación, ante la Asamblea Nacional del Poder Popular, del proyecto de las nuevas leyes procesales, ajustadas a los cambios constitucionales; entre aquellas se encontraba la ley procesal administrativa, que se aprobó el 28 de octubre de 2021 y entró en vigor el 1.º de enero de 2022.

La Ley No. 142, Del proceso administrativo (LPA) [GOR-O (139), 2021, pp. 4071-4093] reguló este espacio jurisdiccional en un único cuerpo

legal y lo diferenció de las normas procesales civiles, como modelo, debido a la complejidad que adquieren los asuntos en los que interviene la Administración pública y las peculiaridades de la rama del Derecho a la que se integra. La jurisdicción contencioso-administrativa tiene la función esencial de tutelar los derechos e intereses legítimos subjetivos —Artículo 94 de la CRC [GOR-E (5), 2019, pp. 86-87]—, pero, también, la de controlar el ejercicio de la potestad reglada, la discrecional y la legalidad de la actuación administrativa, como garantía que se otorga a los ciudadanos ante la Administración. Una gama de matices materiales e instrumentales se antepone al análisis de la prueba, vista desde el principio dispositivo —en que el proceso (con todo su contenido) pertenece a las partes e, incluso, la resolución del juez está imposibilitada de versar, en principio, de asuntos ajenos a los que le han pedido—, hasta llegar a la regla de oficialidad del procedimiento, estribo del papel activo de los órganos administrativos y del juez, en la solución de los conflictos de este orden.

El desarrollo del proceso judicial, en lo que a la prueba se refiere, se encuentra fuertemente influido por la necesidad de hacer efectivo el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva (TJE), regulado en los artículos 92 y 94 de la CRC [GOR-E (5), 2019, pp. 86-87], lo cual no solo impone a la Administración pública el deber de colaborar en la búsqueda de la certeza judicial, sino que encamina la labor del juez hacia ese propósito y permite distinguir al proceso administrativo del civil. En tal sentido, para arribar a la certeza judicial en el desarrollo del primero, alcanza mayor interés la etapa probatoria en cuanto a los elementos que configuran la pretensión procesal, en el entendido de que la resolución del proceso debe estar sustentada por el material probatorio suficiente que la sustente.

El análisis tampoco puede estar desvalijado de la consideración relativa a la sustanciación del proceso administrativo y del papel proactivo que debe realizar el juez en este tipo de asuntos, en relación con la citada garantía de la tutela judicial, y del principio de legalidad que debe regir dicha actuación, en la búsqueda de todos los elementos probatorios necesarios para arribar a la certeza judicial, de la cual el tribunal se erige en garante, como establece el Artículo 4.1 de la LPA [GOR-O (139), 2021, p. 4072].

Sentado lo anterior, el presente artículo parte del problema científico de ¿cuáles son los presupuestos doctrinales sobre los que se diseña la

actividad probatoria en el proceso administrativo cubano, a partir de la promulgación de la Ley No. 142, de 28 de octubre de 2021, a fin de ofrecer una TJE?

La hipótesis que se pretende validar es la de que la regulación de la prueba en el proceso administrativo cubano, a partir de la promulgación de la LPA, tiene en cuenta el principio distributivo de la carga de la prueba, sus particularidades en materia de derecho sancionador y en temas discriminatorios, y la oficiosidad del juez en la incorporación de otras pruebas al proceso, en aras de garantizar una TJE.

El trabajo pretende, como objetivo general, fundamentar los presupuestos doctrinales sobre los que se sustenta la regulación de la prueba en el actual proceso administrativo cubano, para garantizar la TJE.

Para el cumplimiento del objetivo general, se plantean, como objetivos específicos:

1. Examinar la evolución histórica de la prueba en sede judicial administrativa en Cuba.
2. Analizar la carga de la prueba a partir de lo regulado en la LPA.
3. Valorar el papel del juez en la búsqueda de la certeza judicial, a partir de los medios probatorios aportados en el proceso y, especialmente, su proactividad en la prueba de oficio.

II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

Suele citarse en este tema la compilación del emperador Justiniano, quien actualizó, en la Edad Media, la ya vieja fórmula que ordenaba la presentación de las pruebas al reclamante. Por su parte, el Código de Napoleón, aprobado el 21 de marzo de 1804, ejemplo clásico del auge de la codificación que trajo consigo la Revolución Francesa (1789), incluyó un principio similar, recibido por diversas legislaciones —en países como Colombia, Chile, Italia y España—, las que coinciden, en sentido general, al exigir que corresponde probar los hechos y sus consecuencias a quien los afirma, al tiempo que disponen la absolución del demandado si quien reclama no prueba los hechos en que fundamenta su demanda.

El Derecho administrativo cubano se encuentra influenciado por el español, como fruto de la huella colonial. De acuerdo con Matilla (2011),

en esa cuerda de entendimiento, hay dos ideas básicas que deben estar a mano para la comprensión del análisis: una, que Cuba —en el momento que nos sirve de motivo— estaba bajo dominio español y sometida a un orden político-jurídico especial en su condición de tal [sic]; y la otra que, desde esas condiciones de especialidad, ese territorio quedaba dentro de los marcos de desenvolvimiento político-jurídico del poder español asentado en la Península Ibérica. (p. 162)

El Derecho administrativo que se gestaba en la metrópoli se encontraba dirigido, principalmente, al sostenimiento de la condición colonial de Cuba y el control de esta, no así a proveer de garantías a los súbditos del Caribe ni a ofrecer atención a los intereses generales del territorio antillano; por consiguiente, se alejaba de lo que Cuba demandaba.

En correspondencia con ello y tenidas en cuenta las características que poseía el país en aquel contexto, Carrera (1912) concluye que

[...] si en España encontrábase nuestros legisladores: si de allí procedía el nombramiento de funcionarios que en Cuba debieran realizar la Administración pública, que es el Poder Ejecutivo en acción, y si también desde Madrid se designaban nuestros Magistrados y Jueces, en verdad, faltaba aquí ambiente para que los cubanos estudiásemos nuestra vida pública, en la que solo por excepción interveníamos y era lógico que no nos preocupásemos de estudiar problemas en cuya solución poco o nada habíamos de intervenir. (p. 21)

Es comprensible, entonces, que en tal estado de cosas no se hablara de la prueba propiamente dicha en el proceso contencioso-administrativo de la península. El período que se extiende hasta 1855 estuvo marcado por la permanencia de la legislación contenida en las Leyes de Indias.

Díaz (1866) afirmaba que

la sabia y paternal legislación de indias empezó por trasladar a las posesiones allende del Océano desde los remotos tiempos en que se conquistaron, las instituciones de la Metrópoli, sobresaliendo entre todas como la principal, el establecimiento de las reales Audiencias, que ya constituidas en acuerdos o bien en salas de justicia, reunían funciones diversas, ora decidiendo sobre los asuntos contenciosos de la administración, o ya fallando sobre la propiedad, la honra o la vida de los ciudadanos. (p. 30)

La legislación indiana se refería a las materias civiles y penales principalmente. Sin embargo, para Aguirre (1856),

no es [...] afirmar que la jurisdicción administrativa fuese de todo punto desconocida en la isla de Cuba, las jurisdicciones especiales de hacienda, correos y minas, el real Acuerdo, cuando conocía de las apelaciones contra las decisiones de los Gobernadores Capitanes generales con arreglo a la ley de indias, entendían y fallaban frecuentemente sobre cuestiones de índole contencioso-administrativa involucradas sin embargo las atribuciones de los respectos juzgados [sic] con otras de carácter contencioso-ordinario, propiamente civiles y penales, ni podían ser denominados con propiedad tribunales administrativos, ni las cuestiones de este orden ante ellos llevadas lo eran por razón de su especie administrativa, sino por causa de la materia común sobre [la] que recaían. (pp. 398-399)

En ese orden, puede aseverarse que no existía un proceso administrativo, pues, aunque se podían reclamar algunas cuestiones que se consideraban administrativas, ello no implicaba, en sí, un proceso concebido para el Derecho administrativo; de hecho,

la jurisdicción contencioso-administrativa introducida para ventilar y resolver de un modo conveniente y equitativo las reclamaciones de los particulares contra el Estado, ya se ha visto que fue una consecuencia de la división de poderes inherentes al Gobierno representativo, que no hace largo tiempo fue adoptado [sic] en España; por lo tanto, no podía conocerse aquella Jurisdicción ni su enjuiciamiento especial en las posesiones de indias. (Morillo, 1865, pp. 157-158)

El 30 de enero de 1855 se dictó una Real Cédula en la cual se introdujeron numerosos cambios en la administración de justicia en la isla caribeña y el resto de los territorios de Ultramar; su cumplimiento se dispuso por el Real Decreto de 1.º de abril de 1855, ambas disposiciones se publicaron en la *Gaceta Oficial*. Según González Olivares (1856)

la isla de Cuba no cuenta en sus anales un año más fecundo en mejoras para la administración de justicia que el de 1855, en que se promulgó y puso en ejecución la memorable real Cédula de 30 de Enero. Mucho se había adelantado con el establecimiento de una Audiencia en esta Capital y con las reformas posteriormente introducidas en ella y en las judicaturas de primera

instancia de los pueblos más importantes de la isla; pero la real Cédula citada fue, por decirlo así, el complemento del progreso antes iniciado, y la realización de los deseos y aspiraciones de cuantas personas de instrucción se interesaban en el bienestar de la Isla. (pp. 3-4)

En materia de Derecho administrativo y Derecho procesal administrativo aquella norma constituyó un cambio importante, en tanto separó la impartición de justicia de la gobernanza; en los artículos 120 y 121 se reguló la competencia en esa materia, al establecer las reclamaciones que se podrían canalizar por dicha vía; además, en el 118 se obligaba a los gobernadores a escuchar a las reales audiencias constituidas para adoptar acuerdos sobre las ordenanzas, los reglamentos o las disposiciones provenientes de ellos, que pudieran afectar la administración de justicia. El precepto 119 excluía del conocimiento de los tribunales las decisiones de los gobernadores, si previamente los interesados podían dirigirse a la vía gubernativa; con ello, se entablaba la *vía previa*, pese a no denominarla así expresamente, la que se mantiene en la actualidad. De acuerdo con Matilla (2021)

sobre la base de esa real Cédula, y con ojos del momento, tanto Manuel Aguirre de Tejada como José María Morilla vieron en ella la creación o inauguración de la jurisdicción contencioso-administrativa para Cuba, pues por tal disposición normativa se establecía dicha jurisdicción en Ultramar, se señalaba el órgano competente (las reales Audiencias constituidas en Acuerdos) para conocer de las reclamaciones en esta vía en esos territorios, así como los supuestos en los que dicha vía procedía. (pp. 29-30)

En la etapa colonial en Cuba, el año de 1888 marcó un hito, con la aprobación de la Ley de lo contencioso-administrativo, de 13 de septiembre, cuya vigencia se extendería entre nosotros hasta las puertas del tercer cuarto del siglo xx. Esta norma se hizo extensiva a los territorios de Ultramar por el Real Decreto de 23 de noviembre de 1888, suscrito por Trinitario Ruiz Capdepón (Vivanco, 1944). Para Sánchez (1942),

la importancia que esa ley tuvo para el Derecho Procesal Administrativo en Cuba, su larga vigencia dentro del ordenamiento jurídico nacional y la falta de esclarecimiento sobre el origen y evolución del orden contencioso-administrativo para los cubanos ha llevado a algunos escritores a identificar en esa norma procesal administrativa, el primer antecedente legislativo sobre

la organización de la jurisdicción contencioso-administrativa en el Derecho cubano. (pp. 4-5)

Diversos autores acreditan la relevancia que, para Cuba, tuvo la ley antes referida. Para Martín (1975),

la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 1888 va a tener una importancia primordial. Por un lado, como tal ley, va a poner un cierto orden y va a adoptar un aparato conceptual mucho más riguroso que el que hasta entonces venía utilizándose. (pp. 45-46)

No obstante, en el criterio de Matilla (2021),

no puede dejarse de reconocer que no fue una norma todo lo innovadora que pudo haber sido, por no incorporar en ella los criterios más modernos que entonces imperaban en función de un alcance más efectivo de ese control, tal como otros países más avanzados habían puesto en práctica ya para ese tiempo del siglo xx (en especial el caso francés, que seguía siendo un importante marco de influencias y referencias). Por lo tanto, no es desatinado sostener que esa ley de 1888 se revelaría como que iba un paso atrás de lo que, al respecto y para ese entonces, sucedía en la vanguardia del pensamiento y de la práctica del fenómeno procesal administrativo en la Europa continental. (p. 72)

La Ley Santamaría de Paredes fue un resultado de la época en que se consagraban principios sobre el control jurisdiccional del funcionamiento administrativo que habían tenido su base en el más rancio pensamiento liberal burgués decimonónico —propio, sobre todo, de los tres primeros cuartos de ese siglo— de una parte de la Europa continental. La Ley de lo contencioso-administrativo de septiembre de 1888 es una de las grandes piezas normativas que revelan y permiten apreciar, la conexión sustancial, histórica, efectiva, del Derecho cubano con el Derecho español, y el valor de este último en la formación histórica del sistema de Derecho patrio e, incluso, en el desenvolvimiento de una parte del mismo [sic] en la primera etapa de nuestra vida como Estado nacional. (p. 87)

La Ley de lo contencioso-administrativo de 1888 en el Derecho cubano no se extinguió, por completo, con su derogación formal en 1974, sino que logró subsistir con el nuevo orden social, en tanto una parte de sus contenidos sirvieron de inspiración para el trazado de las nuevas

leyes procesales que, en 1974 y 1977, pasaron a ser las principales disposiciones normativas en materia procesal administrativa, hasta su derogación en 2022.

En ese sentido, la promulgación de la Ley No. 1261, de 4 de enero de 1974, denominada Ley de procedimiento civil y administrativo [GOR-O (1), pp. 1-61], derogó la Ley de enjuiciamiento civil, vigente desde el 1.º de enero de 1886, y la Ley de lo contencioso-administrativo, antes citada; con ella, se unificaron dos ramas procesales en un solo cauce; el proceso administrativo perdió su autonomía y quedó a la sombra del proceso civil, que permanecía en todo su esplendor. Tal disposición, a su vez, fue derogada por la Ley No. 7, de 19 de agosto de 1977 [GOR-O (34), pp. 417-479], como resultado del proceso codificador de la década de 1970, generador de un grupo de leyes atemperadas al modelo social naciente en esa época. La Ley de procedimiento civil, administrativo y laboral unificó en un solo cuerpo legal tales campos del Derecho.

Refiere Matilla (2021) que

la ley de 1888 ciertamente sirvió de inspiración a la reforma procesal administrativa que se produjo en Cuba en la década de 1970; pero, ante el resultado normativo que el paso de los años nos permite apreciar mejor, no es errado decir que más que una reforma sustancial en los pilares mismos en los que se venía asentando históricamente nuestro contencioso-administrativo, ese movimiento procesal quedó en un reacomodo formal de la ordenación jurídica del proceso administrativo, con ciertos cambios, pero sin una transformación sustancial, esencial, de envergadura, que la colocara a tono con las exigencias más rectas e insoslayables de la tutela jurisdiccional frente al funcionamiento administrativo. (p. 102)

El Artículo 105, párrafo primero, de la Ley de lo contencioso-administrativo de 1888, disponía que la Ley de enjuiciamiento civil española de 1881 —regente en tierra cubana desde 1886— sería supletoria de la legislación que contenía los procedimientos contencioso-administrativos, en todo cuanto fuera compatible con la índole de estos, incluida la prueba.

En tal sentido, la carga de la prueba se estableció en el Derecho cubano desde la época colonial. Uno de sus antecedentes fue el viejo Código civil español, hecho extensivo a Cuba por el Real Decreto de 27 de julio de 1889, que, en su Artículo 1214, establecía: «Incumbe la prueba de las obligaciones al que reclama su cumplimiento y la de su extinción al que la opone» (Betancourt, 1916, p. 311).

Una regla similar regía la institución en la Ley No. 7, cuyo Artículo 244 establecía que «a cada parte incumbe probar los hechos que afirme y los que opone a los alegados por las otras [...]. Los hechos notorios por su publicidad y evidencia serán apreciados sin necesidad de prueba» [GOR-O (34), 1977, p. 437], es decir, que la carga de la prueba se determina a partir de la relación existente entre la parte y el efecto jurídico pedido. Esta ley desarrollaba todo un catálogo de medios de prueba en la sección segunda del capítulo II (pp. 438-445).

El año 2021 marca un antes y un después en el Derecho procesal cubano. La reforma legislativa dio vida a dos importantes leyes: la 141, Código de procesos (CPR) [GOR-O (138), 2021, pp. 3977-4069], y la 142, Del proceso administrativo [GOR-O (139), 2021, pp. 4071-4093], ambas promulgadas el 28 de octubre de 2021 y vigentes desde el 1.º de enero de 2022.

Con la Ley No. 142 el proceso administrativo se separa de los demás procesos y recobra su independencia, en atención a la trascendencia de la relación jurídica que regula, con novedades revolucionarias en comparación con la vieja norma —que mantenía la misma línea que la Ley Santamaría de Paredes—, entre ellas, la regulación de la prueba, a pesar del carácter supletorio que sigue manteniendo la legislación procesal civil, en este caso, el CPR [GOR-O (138), 2021, pp. 3977-4069].

III. ANÁLISIS DOCTRINAL

El verbo *probar* no tiene una significación única. De acuerdo con González Pérez (1964) «la prueba es una actividad procesal encaminada a demostrar la exactitud o la inexactitud de determinados hechos que han de servir de fundamento para una decisión» (p. 466).

Según Gascón (1999), el término *prueba* tiene un carácter polisémico, mas puede resumirse, básicamente, entre *medio de prueba* y *prueba* (como resultado del razonamiento probatorio). *Medio de prueba* es todo aquello que permite que se conozcan los hechos del caso en el procedimiento, es decir, que permite formular o verificar enunciados para la reconstrucción de los hechos que se discuten; y *prueba* (como resultado) es el conocimiento que se obtiene sobre un hecho controvertido, en función del resultado de la valoración de los medios de prueba. Estos deben permitir elegir, racionalmente, entre los diversos enunciados sobre hechos formulados en el procedimiento, ya sea para confirmarlos o refutarlos (pp. 84-85).

Una definición más actual ofrece Ortega Polanco (2023), para quien

la prueba es un medio para justificar o demostrar lo alegado, por una parte, sea la verdad o la mentira, la existencia o inexistencia de algo o de alguien. Jurídicamente, se trata del medio empleado por una parte para demostrar la validez de su argumento, la existencia o no de un hecho o un acto jurídico. (p. 89)

En concordancia, puede decirse que la prueba, en sede judicial, se refiere a todo elemento que aporte convicción al juez, para resolver los procesos que se someten a su jurisdicción, y que se presenta por los medios adecuados para formar certeza. También se señala, desde la perspectiva de su eficacia, que la prueba es susceptible de provocar esa convicción y la verificación jurídica que realizan las partes y el juez para acceder a la verdad o a la certeza de lo que se controvierte en una causa o litigio.

Meneses (2008), por ejemplo, señala que

la prueba judicial aparece, además, como una entidad que requiere de elementos que le sirvan de soporte, con base en los cuales el tribunal pueda dar por acreditadas las afirmaciones de hecho de la causa. Bajo esta perspectiva, la doctrina jurídica alude a la <prueba como medio>, refiriéndose con ello a los antecedentes que puede utilizar el juez para determinar la materia factual del juicio. [...] En las legislaciones procesales de *civil law* esta faceta es con frecuencia designada con la expresión <medios de prueba> [...]. La prueba judicial se produce a partir de una serie de actuaciones ejecutadas en el proceso (prueba como actividad); se apoya en los elementos que se aportan a la causa (prueba como medio); y se dirige a la obtención de una conclusión sobre los hechos por parte del juzgador (prueba como resultado) [...]. (s.p.)

En la misma línea, Devis Echandía (1997) define los actos procesales probatorios

como aquellos que se ejecutan para la petición, presentación, admisión o decreto y práctica de los medios probatorios que se utilizan en el proceso, con el fin de llevarle al juez el convencimiento sobre los hechos que debe tener en cuenta para sus decisiones. (p. 415)

La prueba es todo lo que sirva para arribar a la certeza de una proposición, ello motiva a entender que su valor radica en que, en su ausencia, los derechos serían apariencias, pues no basta con invocar un derecho o sufrir un perjuicio causado por otro, sino que, además, es necesario probar la ocurrencia del hecho que genera el derecho o el perjuicio ocasionado, esa obligación de probar lo alegado constituye la llamada carga de la prueba.

Desde una perspectiva subjetiva, la carga de la prueba se refiere a la necesidad de que las partes acrediten los hechos sobre los que fundamentan sus pretensiones; en cambio, desde el prisma objetivo, se refiere a las consecuencias jurídicas que se derivan de la falta de actividad probatoria por una de las partes del proceso, o todas. En este último sentido, la carga de la prueba consiste en una regla de juicio que ofrece al órgano judicial la solución con la cual dictar sentencia cuando haya dudas sobre la veracidad de los hechos (Aguado I Cudolà, 2013, p. 6).

La relación jurídico-procesal administrativa no se iguala a la civil, pues una de las partes tiene mayor ventaja sobre la otra. Como señala Brewer Carías (1978):

En primer lugar, el procedimiento administrativo o gubernativo, que es el que se desarrolla ante las autoridades administrativas; y por otra parte, el procedimiento contencioso-administrativo, que es un procedimiento de carácter jurisdiccional. En estos dos procedimientos hay una serie de elementos extraños al proceso civil, que van a condicionar la carga de la prueba y la prueba misma en materia administrativa [...]. Un acto administrativo al dictarse, goza de esta presunción de legitimidad lo que implica que quien pretenda impugnar ese acto debe probar sus alegaciones. Por tanto, en virtud del solo principio de la veracidad y legitimidad del acto administrativo, existe un condicionamiento a los efectos de la carga de la prueba. (p. 27)

En general, la doctrina tiende a diferenciar la carga de la prueba en el procedimiento administrativo de la que corresponde al proceso judicial, y la coloca como objetivo de la Administración pública, en virtud del principio de oficialidad y de la búsqueda de la verdad jurídica, objetiva o material que pesa sobre ella, para impedir que aquella se muestra renuente —en comportamiento arbitrario— a aportar al proceso los medios de prueba en su poder, mientras que quien alega los hechos sobre los que configura la pretensión tiene a su cargo la prueba respectiva,

tanto acerca de su existencia como de su alcance. En ese sentido, Bezonzon, Morello y Sosa (1993) afirman que el no probar genera una sanción, lógica, desde que los hechos afirmados por el titular de la carga, quedan como inexistentes (p. 7) y, en consecuencia, por ser propio de la actividad que debe desarrollar, incumbe, primeramente, a quien demanda la alegación y prueba de los hechos sobre los que se basa y, a quien se defiende, hacer lo propio para exonerarse de las consecuencias de las conductas que se le endilgan.

IV. CONSIDERACIONES EN EL ACTUAL ESCENARIO PROCESAL ADMINISTRATIVO

El Artículo 94 de la CRC [GOR-E (5), 2019, pp. 86-87] deja claro que «toda persona, como garantía a su seguridad jurídica, disfruta de un debido proceso tanto en el ámbito judicial como en el administrativo» y, en consecuencia, goza de varios derechos que enuncia en su cuerpo, incluidos los derechos regulados en los incisos a) y c): disfrutar de igualdad de oportunidades en todos los procesos en que interviene como parte, aportar los medios de prueba pertinentes y solicitar la exclusión de aquellos que hayan sido obtenidos violando lo establecido.

En concordancia con el precepto constitucional que garantiza la proposición, admisión y práctica de los medios probatorios para las partes, la LPA [GOR-O (139), 2021, pp. 4071-4093] se atiene a las regulaciones en torno a la prueba establecidas en el CPR [GOR-O (138), 2021, pp. 3977-4069], a tenor del carácter supletorio que tiene este con relación a aquella, en virtud de lo dispuesto en los artículos 102 y 4.2 de la primera de dichas disposiciones normativas.

El CPR [GOR-O (138), 2021, pp. 3977-4069] adopta una posición más progresista y moderna que la derogada norma procesal, al adicionar a la regla general, antes esbozada en el Artículo 244 de la ley rituaría [GOR-O (34), 1977, p. 437], otros elementos que completan el fin de la carga de la prueba (Artículo 290, p. 4019), en la medida en que pone el énfasis en la probanza de los hechos que llevan a la certeza judicial, más allá de a quién le haya de corresponder esa carga, como indica el Artículo 293.1, que permite al juez desplazarla hacia la parte que esté en mejores condiciones para demostrar un hecho. Tal decisión es facultad del tribunal, ya sea a instancia de parte o de oficio, siguiendo el principio de proactividad que debe caracterizar su labor.

Sobre el particular, Guzmán (2011) señala que

en el ámbito administrativo es evidente que la Administración Pública en general se encuentra en mejor aptitud para probar y ello se ha entendido por ejemplo en el contexto del proceso contencioso administrativo. La carga de la prueba no le corresponde a quien afirma un hecho, sino más bien a aquel que se encuentra en mejor capacidad para probar el mismo [*sic*], principio que algunos denominan también carga de la prueba dinámica. (p. 632)

La posibilidad de trasladar la carga de la prueba hacia la parte que se encuentre en una posición más favorable para probar es de suma importancia en el proceso administrativo, en el que, generalmente, la Administración pública aventaja al particular.

Castillo (2017), citando a Fenoll, señala que el núcleo central de la carga de la prueba es la facilidad probatoria, «entendiéndose que esta se refiere a la proximidad a la fuente de prueba que permite justificar un determinado hecho, por tener a su disposición las fuentes necesarias para ello» (s.p.). La circunstancia de que el administrado —como enseñan García de Enterría y Fernández (1987)— «tenga la carga de accionar, no implica que la Administración se encuentre desligada de la carga de acreditar el sometimiento de su actuación a la legalidad» (p. 479).

Pese a que el Artículo 102 de la LPA, ya citado, remite con carácter supletorio al CPR para toda la fase probatoria, establece dos particularidades importantes con respecto a la carga de la prueba: la primera, que en los procesos contra actos de índole sancionadora, aquella corresponde a la entidad administrativa, la que debe probar la veracidad de los hechos en los que se funda su decisión; y la segunda, siempre que las alegaciones de la parte actora se fundamenten en actuaciones discriminatorias del demandado, este deberá probar la inexistencia de tal situación o la proporcionalidad de las medidas adoptadas. La formulación de este artículo aventaja las previsiones de la anterior ley procesal e impone un desafío a la Administración que tiende a declararse rebelde, en aquellos casos en que la carga de la prueba se invierte por mandato legal.

En el ámbito del derecho administrativo sancionador, las reglas de la carga de la prueba quedan condicionadas por la aplicación de la presunción de inocencia como garantía procesal, que comporta, entre otras cuestiones, el movimiento de aquella hacia quien acusa, es decir, la Administración —Artículo 102 a) de la LPA *cit supra*—, mientras que,

al administrado, le corresponderá demostrar aquello que lo exonere de responsabilidad.

En el régimen probatorio de este ámbito jurídico influye la singular desigualdad material entre las partes, dado que la Administración posee potestades y facultades atribuidas a su función, no así el particular. La presunción de legalidad en el actuar de aquella no evita que, frente a su concreta impugnación, dicho ente tenga que acreditar la conformidad de su conducta con el ordenamiento jurídico. Según González-Cuéllar (1992), la carga que pesa sobre el particular de instar la acción judicial no desplaza la carga de la prueba que recae sobre ambas partes de acreditar los supuestos de hecho de la norma jurídica cuya aplicación reclaman en el caso concreto (p. 42). La consecuencia inmediata de no admitir al contencioso-administrativo como un mero proceso revisor es la aceptación de que, sobre la Administración pública, pesa la carga de acreditar los elementos configurativos del sostenimiento de la legalidad del acto impugnado y, sobre el tribunal, la función de asegurar que ello se cumpla en toda la tramitación del proceso, mediante un actuar activo e indagador. El control judicial no ha de mirarse, entonces, solo a través del prisma del dogma revisor, sino como la necesaria verificación de que el ente público ha actuado con pleno sometimiento a la ley; en ese contexto, corresponde, también, a ella cargar con la prueba de que su accionar está en conformidad con el ordenamiento jurídico.

Ortega y Rivero (2016) plantean que

los actos administrativos se presumen válidos, pudiendo producir efectos desde su dictado, salvo cláusulas accesorias o condiciones adicionales asociadas a su comunicación a los destinatarios, por un elemental principio de debido proceso y por la consideración a demostrar para con todas las personas que se relacionan con la Administración pública. De ahí que los requisitos más frecuentes para la eficacia sean la notificación o, alternativamente, la publicación. (p. 105)

El control que realiza el tribunal sobre la Administración pública supone la verificación del principio de juridicidad de que deben estar investidos los actos administrativos. Calderón (2011) indica que,

si la actuación administrativa debe ser sometida al principio de juridicidad, implica la aplicación del derecho y esto trae como consecuencia la aplicación en primer lugar de la norma jurídica, en caso de no haber una norma, necesariamente hay

que aplicar los principios generales del derecho administrativo y en última instancia se pueden aplicar las instituciones de la doctrina. (p. 31)

En el caso patrio, se requiere, en especial, de una mayor precisión del juez y de las partes en el ejercicio de lo dispuesto en el Artículo 293 del CPR, previamente mencionado, de forma que se evite una sobrevaloración del expediente administrativo en detrimento de las garantías de los ciudadanos. En este ámbito, pueden resultar afectados derechos constitucionales fundamentales, como es el derecho a la prueba o a la presunción de inocencia. Se trata de lograr un equilibrio entre la necesidad de que las actuaciones administrativas gocen de determinada credibilidad, en función del principio de eficacia, y el respeto a las garantías procesales de los ciudadanos, de conjunto con la exigencia de que el derecho a la prueba, en tanto instrumento del derecho a la defensa, sea realmente efectivo.

V. EL PAPEL DEL JUEZ EN LA BÚSQUEDA DE LA CERTEZA JUDICIAL

El derecho a una TJE en materia administrativa, en concordancia con el Artículo 92 constitucional [GOR-O (5), 2019, p. 86], se halla establecido en el precepto 4.1 de la LPA [GOR-O (138), 2021, p. 4072], como un principio de interpretación de la norma. Ello constituye un reto para el juez de lo administrativo en su participación en la fase probatoria y en la búsqueda de la certeza judicial. La garantía, también, se halla recogida en el Artículo 15 c) de la Ley de los tribunales de justicia (LTJ) [GOR-O (137), 2021, pp. 3934-3935], como parte de las garantías en el ejercicio de la función judicial.

El principio del impulso procesal está relacionado con el de oficialidad, ya que dispone la necesidad y el deber del operador jurídico de promover la marcha del proceso, para que este no se estanque a consecuencia de la inactividad de las partes; en este sentido se busca imprimirle celeridad para que se alcancen los fines pretendidos en un plazo prudencial (Devis Echandía, 1987, p. 47).

El principio de la verdad material y la oficialidad o impulso del proceso de oficio sirven como base para entender la actividad probatoria del juez dentro del proceso administrativo. El apego al primero de ellos determina que el juez deba verificar y constatar plenamente los hechos en

el tiempo, modo y lugar que los singularizan, así como los actores que participan en el litigio, ingredientes que se obtienen a partir de los diversos medios probatorios y que serán las piezas claves para razonar la decisión en la sentencia. Según Ivanega (2012), ese principio se encuentra, como muchos otros, incluido en el debido proceso adjetivo; el de la verdad material «supone que se deseche la prevalencia de criterios que acepten como verdadero algo que no lo es o que nieguen la veracidad de lo que sí lo es» (p. 199). Para la autora citada, la verdad consiste en la fórmula tomasina de la adecuación entre el objeto y la idea o el juicio que se tiene de dicho objeto (p. 200).

Con el anterior principio, se encuentra vinculado íntimamente el de oficialidad que busca «superar las restricciones cognoscitivas que puedan derivar de la verdad jurídica meramente formal presentada por las partes» (Ivanega, 2012, p. 200) y apunta a la obtención de la verdad material, mediante un afinamiento de las posiciones de las partes, en cuanto a destrabar las lagunas cognoscitivas o puntos dudosos u oscuros del conflicto judicial sometido al juicio del juzgador.

La anterior afirmación colisiona con la postura de aquellos que consideran que es a las partes del proceso a quienes compete aportar, exclusivamente, todo el material de prueba y someterse a la libre confrontación con su contraparte, en ejercicio del principio de contradicción y defensa. El ejercicio del principio de oficialidad puede conllevar a que el juez, al desplegar la facultad de decretar pruebas de oficio, termine yendo más allá de sus poderes y supla la posición de una de las partes, es decir, que «sobrepase los parámetros sobre los cuales la ley enmarca dicha potestad y se provoque una afectación de derechos fundamentales» (Ayala *et al.*, 2012, p. 51).

Se señala, en concreto, que esa tensión puede desequilibrar la balanza, en dependencia desde donde se analice la función del juez; si este dispone una prueba para demostrar un hecho alegado por uno de los intervinientes procesales, está relevándolo en el deber de probar los hechos alegados y, con ello, incumple su deber de administrar justicia de forma imparcial; en cambio, si el juzgador aporta una prueba al proceso con el fin de demostrar un hecho oscuro o sobre el cual no tiene claridad, su actividad no está afectada, pues solo busca tener plena certeza acerca de los hechos, aclarar sus dudas, a fin de motivar la sentencia que debe emitir (Ayala *et al.*, 2012, p. 51).

Cañón (2013) expone las diferentes coyunturas que tiene la prueba de oficio en el proceso y resalta la búsqueda de la verdad, el esclarecimiento de las dudas y la aplicación de las herramientas apropiadas para la valoración de la prueba:

En todo caso, la prueba de oficio aparece y se justifica para obtener la verdad, para corroborar versiones, para confirmar o refutar hipótesis, con lo cual, decretada y practicada en sana lógica, se hace iguales a los desiguales, toda vez que la prueba es el elemento del cual se vale el entendimiento para comprobar o verificar la veracidad de un juicio, o lo que es lo mismo, es el elemento que fundamenta un juicio, lo cual depende más de la lógica que de la ley y no de las diversas construcciones del mundo. (p. 117)

En definitiva, el principio de oficialidad conduce a que haya una combinación de los principios hasta aquí citados, y a que, fundamentalmente, la operatividad del juez esté orientada a que este se torne activo o inactivo dentro del proceso judicial. Así lo expone Pinzón (2015) para quien

no es cierto que un juez silente garantice mayormente la imparcialidad que aquel que activamente cuestiona a los testigos. Si se trata de lograr la convicción judicial, lógicamente debe admitirse que participe activamente en la producción probatoria, especialmente cuando dentro de la práctica persuasiva aparezcan dudas que necesariamente deberá resolver en ese mismo instante, lo que de ninguna manera lesiona los derechos de las partes, sino por el contrario efectiviza el valor de justicia y la racionalidad de la decisión. (pp. 29-30)

El juez debe ser imparcial, autónomo, proactivo, independiente, en condiciones de igualdad de tratamiento para con las partes; esto implica que los jueces y tribunales han de ejercer sus labores de administración de justicia sin la intromisión de los demás poderes públicos y de los particulares, con fundamento en los hechos y de conformidad con el ordenamiento jurídico. Desde esta perspectiva, la garantía al debido proceso, de conjunto con el acceso a la justicia y la tutela efectiva determinan elementos medulares a aplicar en condiciones de igualdad a las diferentes partes en el proceso, pues irles a la contraria resultaría claramente opuesto, también, a los principios y las garantías en el ejercicio de la función judicial, establecidos en los artículos 13 y 15 de la LTJ [GOR-O (137), 2021, pp. 3931-3934], con relación a los artículos 92 y 94

de la Carta Magna [GOR-E (5), 2019, pp. 86-87]. Cualquier interpretación que privilegie a una las partes en detrimento de la otra desdibuja la ética de la impartición de justicia en un estado social de derecho.

La prueba está a cargo, primariamente, de las partes y está dirigida al juez. Esa carga, en dependencia de la naturaleza de la pretensión, puede reposar más en una de las partes que en la otra, pero no exonera o limita al juez en la necesidad de indagar acerca de la corrección de la conducta estatal sometida a su conocimiento. El Artículo 292.3 del CPR [GOR-O (138), 2021, p. 4019] claramente permite al juez, de oficio y en cualquier momento del proceso, disponer la práctica de pruebas que considere necesarias para el esclarecimiento de los hechos controvertidos, a tono con la Carta Magna que establece la actividad oficiosa de los órganos judiciales en la búsqueda de garantizar la TJE, para proteger los derechos e intereses legítimos de los justiciables, según deriva de los preceptos 92 y 94, antes citados. Esta línea reguladora alcanza, además, su esplendor en la LTJ, que consagra el principio de proactividad, cuando prevé que los jueces, en el ejercicio de sus funciones, disponen de amplias facultades para garantizar el debido proceso y arribar a decisiones justas —Artículo 13.1 g) [GOR-O (137), 2021, p. 3932].

La ley le atribuye al juez la potestad de decidir u ordenar la producción de pruebas; en ese sentido, le asigna un margen de libertad para la elección de los medios que él considere más apropiados para indagar acerca de la verdad material y formarse convicción respecto a ella. En modo alguno pudiera interpretarse que se trata de una mera facultad de actuar o de no actuar frente a la presunción de legalidad de la actuación estatal, ya que esta es, por naturaleza, posible de ser desvirtuada mediante prueba en contrario y se agota en su esfera meramente declarativa. Esa verdad jurídica, material u objetiva, no es, por cierto, como lo enseña Morello (1998) «una verdad absoluta y abstracta, sino [...] un estado subjetivo del juez cuyo acceso a [ella] se ha ajustado a un procedimiento reglado, a pautas, guías lógicas y de experiencia» (p. 108) y, en consecuencia, es una certeza suficiente sobre los hechos.

El juez del proceso administrativo tiene a su cargo verificar la legalidad de la actuación estatal, entendido este concepto en su más amplio significado de conformidad con el ordenamiento jurídico, es decir, de legitimidad o de juridicidad, en cuanto órgano del Estado, obligado a proveer la garantía de la TJE y velador de esa legalidad. Si se admitiera que, en la búsqueda de la verdad, aquel está limitado a lo que las partes

le señalen, su papel quedaría reducido a presumir que la actuación estatal es siempre legítima, salvo arbitrariedad manifiesta, con lo cual se convertiría en un apéndice de los otros órganos estatales. La única frontera del juez, en este ámbito, es la de preservar la igualdad de las partes en el proceso y la vigencia de los principios de bilateralidad y contradicción que lo informan, por cuanto ello es consecuencia de la garantía de la defensa en juicio.

La prueba de oficio responde a la necesidad de arribar a la máxima aproximación de certeza en cuanto a los hechos planteados por las partes y la dispone el juez, cuando advierte la ausencia de un medio de prueba que es preciso para resolver el conflicto y arribar a una decisión justa, pero que las partes no han podido impulsar. La posición que se defiende no se desarrolla sobre la idea, aún usada, de generar convicción en el juez, ya que el objeto del proceso dejó atrás la generación de convicción por su subjetividad relativa, sino la de ofrecer solución al conflicto mediante una práctica científico-jurídico-procesal, en la que se relacionen la valoración de la prueba y el razonamiento sustantivo; de ahí que el criterio del juez sea sustituido por un máximo grado de aproximación a la verdad o de certeza.

Los conflictos presentados ante los tribunales no pueden quedar inertes, en el sentido de que, al faltar un elemento sustancial de prueba, el juez se abstenga de resolverlos. Como *elemento sustancial* se sugiere la visibilidad clara de la existencia de un medio de prueba que se encuentra en un estado oculto, es decir, que no ha podido ser propuesto por las partes, pero cuya existencia sí es percibida por el juez; su labor, precisamente, es la de deducirlo, encontrarlo y practicarlo para arribar a la certeza judicial.

En el derecho procesal moderno, no puede hablarse de la concurrencia de varias pruebas para demostrar un hecho; en una concepción más amplia, la prueba es el resultado final de la apreciación de otros elementos que concurren de manera conjunta. Devis Echandía (2000) define la prueba «como el conjunto de motivos o razones, que de los medios aportados se deducen y que [...] suministran el conocimiento de los hechos, para los fines del proceso» (pp. 20-21). Esos medios aportados son reconocidos como los *probatorios* propiamente dichos, de los cuales se debe extraer un conocimiento sobre el conflicto para proceder a la llamada valoración conjunta. Todos los medios de prueba parten de un mismo valor inicial: cero, y es en el transcurso de

la contradicción y la oposición oral de una parte con la otra, cuando comienza a adquirir mayor o menor valía.

Para la valoración probatoria en el proceso administrativo rigen las reglas generales de la lógica, la razón, la sana crítica y el principio de libre valoración, sometido, únicamente, al deber de motivar razonablemente la resolución, o sea, la obligación de explicar las razones por las que se le otorgó un significado determinado a cada elemento de prueba individualmente, y en su apreciación conjunta y armónica con los demás. Las reglas de la sana crítica son un precioso estándar que, según refiere Mertehikian (2017), abarca

todo el campo de la prueba. Su valor como tal radica en que consisten en una parte lo suficientemente precisa (las reglas de lógica formal) y en otra lo suficientemente plástica (las máximas o advertencias de la experiencia del juez) como para procurar la justicia de las situaciones particulares. (s.p.)

Evaluar la veracidad de las pruebas, o sea, de las informaciones aportadas al proceso con los medios de prueba y atribuir a aquellas un determinado valor o peso en la convicción del juzgador sobre los hechos que se juzgan constituye el núcleo del razonamiento probatorio, que conduce, a partir de las informaciones aportadas, a una afirmación sobre hechos controvertidos (Gascón, 2016, p. 361). Barrero (2006) señala que, al no haberse establecido reglas generales y expresas sobre la valoración de la prueba, se consagra el sistema de la libre apreciación (valoración) por la autoridad decisora, toda vez que la prueba legal o tasada exigiría su concreta previsión (p. 261).

Si se define que los medios probatorios parten todos de un valor cero, ¿cómo se puede precisar sobre ellos un valor fijo para ser posteriormente vinculado con los demás? La respuesta depende de conocer su contenido. Sobre el particular, Andrés Ibáñez (1998) indica que «[...] el acceso al conocimiento [del hecho] solo cabe mediante previa toma de conocimiento de otros datos que así mismo han de ser previamente probados, es decir, a través de una cadena de inferencias» (p. 137). En consecuencia, cada medio probatorio aportado al proceso contiene determinada información que guarda relación con los hechos propuestos y la meta es descubrir, mediante el contradictorio, toda la información contenida en aquel para poder elegir los datos más relevantes en relación con el hecho propuesto y que conduzcan a una verdad objetiva.

No todos los datos obtenidos serán sometidos a un proceso de valoración conjunta, sino que se escogerán aquellos más relevantes, útiles e idóneos, por su estrecha relación con los hechos propuestos; ese núcleo de información útil le dará un valor significativo, que deberá, a su vez, ser relacionado con los otros medios de prueba, mediante lo que Ibáñez llama una *inferencia*.

Según Olmo y Vega (2011), este término se usa en diversos contextos: en primer orden, en sentido psicológico, para denotar la acción o el resultado de inferir algo, a partir de un dato; en segundo lugar, se halla el espacio epistemológico o metodológico, que indica un proceso discursivo de transición o cambio de estados de información, creencia o conocimiento; y, en tercer puesto, el ámbito lógico, para referirse a una relación semántica entre proposiciones. Para la práctica procesal, se considera más acertada la segunda acepción.

Al respecto, Olmo y Vega (2011) precisan que, en un uso más específico y en contextos relacionados con las vías y formas propias de conocer, el término se refiere, más bien, al proceso discursivo por el que alguien pasa de una información, una creencia o un conocimiento, a otra u otro. En el ámbito del proceso, a efectos de extraer el verdadero valor de los datos contenidos en el medio probatorio examinado (actuado), aquellos que han logrado aprobar la selección necesaria formarán una *inferencia* (pp. 297-301).

Devis Echandía (1981) precisa que,

por el principio de unidad de la prueba, los medios aportados al proceso forman una unidad, en tanto, como tal deben ser examinados y valorados por el juzgador en forma conjunta, confrontando uno a uno todos los diversos medios de prueba, puntualizando su concordancia o discordancia, para finalmente concluir sobre el convencimiento que a partir de ellos se forme. (p. 117)

Similar concepto plantean Peyrano y Chiappini (1985), al indicar que

el material probatorio ha de ser apreciado en su conjunto mediante la concordancia o discordancia que ofrezcan los diversos elementos de convicción arimados a los autos, única manera de crear la certeza moral necesaria para dictar el pronunciamiento judicial definitivo. (p. 125)

Se trata, en consecuencia, de vincular los conocimientos extraídos individualmente de cada medio probatorio y poder relacionarlos de manera

conjunta, de modo que, como resultado de dicha actividad, se arribe a una conclusión lógica y cierta.

La valoración conjunta implica el desarrollo de una metodología de análisis comparativo de todos los medios probatorios vinculados, a partir de los datos útiles de la información contenida en cada uno de ellos. Este análisis comparativo implica que el juez conozca a cabalidad el resultado de cada inferencia que se produzca de manera individual y, posteriormente, compare cuáles son las coincidencias con las demás; dicha actividad logrará formar una certeza de los hechos, obviamente, sin prescindir del razonamiento jurídico necesario.

No existe contradicción entre el método de valoración conjunta de los medios probatorios y el principio de la unidad de la prueba. El primero, como se ha precisado, aplica una metodología individual para, luego, proceder a la comparación entre los datos relevantes de cada medio probatorio. Unida esta cadena de conocimientos, la conclusión es una y solo una; la prueba se consolida en una unidad de conocimiento concluyente.

En el ordenamiento nacional, el principio general vigente es el de la admisión amplia de medios de prueba y la libre valoración que realiza el juez atendiendo a la que haya sido practicada. El Artículo 14 del CPR [GOR-O (138), 2021] establece la regla general de que

en todos los procesos previstos en [él] rige el principio de libre valoración de las pruebas, ajustado a los criterios de la racionalidad, las reglas de la lógica y las máximas de la experiencia, de acuerdo con los estándares que este establece. (p. 3979)

Además, para cada uno de los medios de prueba, prevé que la valoración del juez se hará de acuerdo con la sana crítica, el razonamiento lógico y los elementos que esclarecieron los hechos, sin ponderar un orden de importancia entre aquellos (artículos 331, 348, 365, 372 y 398.1, pp. 4023, 4024, 4026, 4027 y 4029, respectivamente).

En materia procesal administrativa, como regla general, las actuaciones previas de la Administración constituyen una prueba instrumental incorporada por una de las partes al proceso, sin perjuicio de que alguna de sus piezas pudiera, autónomamente, revestir naturaleza de instrumento público. De allí que, se coincida con García Pullés (2004, p. 658), en relación con el papel descollante que, en este tipo de proceso, se asigna a las actuaciones administrativas.

Desde este punto de vista, del estudio realizado por el juez en la etapa inicial del proceso podrían advertirse hechos que los litigantes no hubieran alegado como constitutivos del conflicto o impeditivos del derecho subjetivo que se pretende restablecer, los que pueden adquirir un determinado valor —según el criterio del tribunal— y ser conducentes a la búsqueda de la verdad material. Como se ha explicado, a pesar de la presunción de veracidad de los actos de la administración, el juez no está sujeto a una posición pasiva en la fase probatoria, no es un simple revisor de las actuaciones administrativas, sino un controlador proactivo.

El límite del juez en este estricto ámbito es el respeto a las reglas de la bilateralidad y de la plena contradicción, derivados de la defensa en juicio y de la igualdad de los litigantes frente a él. El derecho a la TJE, estipulado en el Artículo 4.1 de la LPA [GOR-O (139), 2021, p. 4072], como principio de interpretación favorable de las normas procesales de la materia, cuya efectiva vigencia se verifica en esta etapa del proceso judicial, no puede sino implicar que las potestades de las cuales está investido el juzgador, configuren la atribución para escoger —a partir de la exposición de los hechos y de su experiencia— los medios más aptos para obtener la verdad material, en el sentido expuesto, es decir, de convicción o certeza acerca de la legitimidad y juridicidad del comportamiento estatal. Para ello, se ha de indagar si el acto administrativo emitido encubre una finalidad distinta de la expresada o si se alegan razones de oportunidad para encubrir una verdadera ilegalidad, o si la Administración se ha extralimitado en sus potestades discrecionales.

Tal como refiere Marcheco Acuña (2009),

una adecuada tarea de control o fiscalización de la actividad de la Administración Pública por parte del juez implica que éste analice cada caso concreto, para determinar si efectivamente se encuentra frente a un acto dictado en ejercicio de una potestad discrecional típica [...] o si, por el contrario, existen otros elementos en la actuación administrativa que puedan ser justiciables, puesto que la existencia de una facultad discrecional no debe coartar en absoluto la facultad de los órganos judiciales para extender su control sobre los actos en los que se ejercita, hasta donde lo exija el sometimiento de la Administración a la legalidad, mediante el enjuiciamiento de los elementos reglados de dichos actos y la garantía de los límites jurídicos de la discrecionalidad. (p. 63)

En cuanto a la valoración de la prueba resulta de aplicación el principio de unidad, el cual supone que el juez analice los elementos de juicio que aportan las partes al proceso en su conjunto y no aislada e individualmente, para darles —de acuerdo con la sana crítica— el valor que les corresponde. A lo anterior han de agregarse los criterios de utilidad, relevancia y necesidad de la prueba. Lo expuesto tiene, como premisa, que el proceso contencioso-administrativo asume etapas definidas, con momentos previstos para el ofrecimiento de prueba, y parámetros específicos de valoración y admisión de la comunidad probatoria, a los cuales deben ajustarse tanto las partes como los juzgadores.

Sentado lo anterior, se concluye que en el proceso contencioso-administrativo, sea que se mire desde el prisma del litigante, del abogado o del juez, es fundamental tener claridad acerca de la prueba, su ofrecimiento y la respectiva valoración jurisdiccional, pues de ellos deriva la posibilidad de alcanzar, de mejor forma, la verdad real de los hechos y satisfacer el *desideratum* de justicia. La plena justiciabilidad a la que está sometida la Administración pública se refuerza con la adecuada utilización de los medios de prueba, que permiten acreditar la legalidad de toda la función administrativa, o no; en tal sentido, el ámbito de acción judicial se vio reforzado con la implementación del CPR y la LPA.

VI. CONCLUSIONES

La legislación administrativa en la etapa colonial avanzó con el decursar de los años; no obstante, el derecho de ese orden, promulgado en la metrópoli, no llegó a las colonias de Ultramar hasta la promulgación de la Real Cédula, de 30 de enero de 1855, que se perfeccionó con la Ley de lo contencioso-administrativo de 1888, la cual marcó el desarrollo de esta materia en Cuba.

La prueba constituye la vía para arribar a la certeza judicial y aseverar los hechos que las partes exponen y sobre los cuales esgrimen la pretensión. La regulación probatoria en la Ley del proceso administrativo se distingue con relación a la contenida en el Código de procesos: 1. La Administración, por la posición favorable que ostenta, detenta la carga de la prueba en los procesos de índole sancionadora o en los que se alega la discriminación; 2. El principio de presunción de legalidad o juridicidad de los actos administrativos no exime al ente público de la probanza de la adecuación de sus actos a tal exigencia.

Siempre que los jueces adviertan la necesidad de pruebas para arribar a la certeza judicial y resolver el asunto, han de disponerlas de oficio, en la función proactiva que les imponen la Constitución y la Ley de los tribunales de justicia.

El órgano juzgador valora el material probatorio aportado por las partes de forma independiente y, a su vez, de conjunto, como garantía de una tutela judicial efectiva.

VII. REFERENCIAS

- Aguado I Cudolà, V. (2013). La prueba en el proceso contencioso-administrativo: ¿Supletoriedad de la legislación procesal civil o necesidad de una regulación específica? En Fernández Ruiz, J. y Otero Salas, F. (Coords.). *Justicia contenciosa administrativa. Congreso Internacional*, 935-954. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3282/48.pdf>
- Aguirre de Tejada, M. (1856). Artículos 120 y 121 del Capítulo 6.º de la Real Cédula de 30 de enero de 1855. *Revista de Jurisprudencia* (t. 1). Spencer y Compañía.
- Andrés Ibáñez, P. (1998). Carpintería de la sentencia penal (en materia de hechos). *Revista del Poder Judicial*. <http://revistas.pj.gob.pe>
- Ayala Colmenares, S., Flórez Pérez, M. C., Sánchez Castillo, A., Ángel Barajas, J. C. (2012). Alcance de la facultad del juez al momento de decretar pruebas de oficio, de conformidad con la jurisprudencia de la sala civil de la Corte Suprema de Justicia, años 2005 a 2010. *Temas Socio-Jurídicos*, 30(62), 49-88. <https://revistas.unab.edu.co/index.php/sociojuridico/article/download/1757/1620/5144>
- Barrero, C. (2006). *La prueba en el procedimiento administrativo* (3.ª ed.). Aranzadi.
- Berizonce, R. O. , Morello A. M. y Sosa. G. L. (1993). *Códigos procesales en lo civil y comercial de la provincia de Buenos Aires y de la Nación*. Librería Editora Platense-Abeledo Perrot.
- Betancourt, Á. C. (1916). *Código civil* (2.ª ed.). Rambla, Bouza y Compañía.

- Brewer Carías, A. (1978). La carga de la prueba en el Derecho administrativo. Instituto de Filosofía del Derecho. Cuaderno de trabajo No. 23, 1-51. <https://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2007/08/28.-ARBC.-La-carga-de-la-prueba-en-el-dcho.-administrativo.pdf>
- Calderón, H. H. (2011). *Teoría general del Derecho administrativo* (t. 1). Servicios Diversos MR.
- Cañón, P. (2013). *Teoría y práctica de la prueba judicial. Legislación-Doctrina-Jurisprudencia 1887-2012*. Ecoe.
- Carrera Jústiz, F. (1912). La Asociación de Doctores en Derecho Público. *Revista Jurídica* (t. 1). Avisador Comercial.
- Castillo, G. (2017). *Cargas probatorias dinámicas en los procedimientos administrativos*. <http://www.itaiusesto.com/wp-content/uploads/2014/12/GABY-CASTILLO-MEDINA.pdf>
- Constitución de la República de Cuba. (Abril 10, 2019). GOR-E (5), 69-116.
- Devis Echandía, H. (1981). *Teoría general de la prueba judicial*. Zavalia Editor.
- Devis Echandía, H. (1987). *Compendio de Derecho procesal. Teoría general del proceso* (t. 3). Díké.
- Devis Echandía, H. (1997). *Teoría general del proceso* (2.^a ed.). Universidad.
- Devis Echandía, H. (2000). *Compendio de la prueba judicial* (t. 1). Rubinzal Culzoni.
- Díaz Ufano y Negrillo, J. (1866). *Tratado teórico-práctico de materias contencioso-administrativas en la Península y Ultramar*. Imprenta de Manuel Minuesa.
- García de Enterría, E. y Fernández, T. R. (1987). *Curso de Derecho administrativo* (t. 1). Civitas.
- García Pullés, F. R. (2004). *Tratado de lo contencioso-administrativo* (t. 2). Hammurabi.
- Gascón, M. (1999). *Los hechos en el Derecho. Bases argumentales de la prueba*. Marcial Pons.
- Gascón, M. (2016). *La argumentación en el Derecho. Algunas cuestiones fundamentales*. Palestra.

- González-Cuéllar Serrano, N. (1992). *La prueba en el proceso administrativo (objeto, carga, valoración)*. Colex.
- González Pérez, J. (1964). *El procedimiento administrativo*. Publicaciones Abella.
- González Olivares, I. (1856). *Discurso pronunciado en la solemne apertura del tribunal de la Real Audiencia Pretorial el día 2 de enero de 1856 por su regente*. Imprenta del Gobierno Capitanía General y Real Audiencia por S. M.
- Guzmán, C. (2011). *Tratado de la Administración pública y del procedimiento administrativo*. Caballero Bustamante.
- Ivanega, M. M. (2012). El alcance del principio de verdad material en el procedimiento administrativo. *Revista de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo*. <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/aida/cont/11/art/art6.pdf>
- Ley No. 1261, Ley de procedimiento civil y administrativo. (Enero 4, 1974). GOR-O (1), 1-61.
- Ley No. 7, Ley de procedimiento civil, administrativo y laboral. (Agosto 20, 1977). GOR-O (34), 417-479.
- Ley No. 140, De los tribunales de justicia. (Diciembre 7, 2021). GOR-O (137), 3929-3975.
- Ley No. 141, Código de procesos. (Diciembre 7, 2021). GOR-O (138), 3977-4069.
- Ley No. 142, Del proceso administrativo. (Diciembre 7, 2021). GOR-O (139), 4071-4093.
- Marcheco Acuña, B. (Enero-junio, 2009). El control judicial de la potestad discrecional de la administración pública en Cuba. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 39(110), 57-75. <https://revistas.upb.edu.co/index.php/derecho/article/view/3862/3549>
- Martín Rebollo, L. (1975). *El proceso de elaboración de la ley de lo contencioso-administrativo de 13 de septiembre de 1888*. Instituto de Estudios Administrativos.
- Matilla Correa, A. (2011). *Los primeros pasos de la ciencia del Derecho administrativo en Cuba*. <http://hdl.handle.net/10016/12033>

- Matilla Correa, A. (2021). *Breve historia de la justicia administrativa en Cuba hasta 1958*. UNIJURIS.
- Meneses, C. (2008). Fuentes de prueba y medios de prueba en el proceso civil. http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122008000200003
- Mertehikian, E. (2017). *La prueba en el proceso administrativo a la luz de la garantía constitucional a la tutela judicial efectiva y el principio de legalidad*. <http://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/rej/article/viewFile/14/14>
- Morello, A. M. (1998). *Estudios de Derecho procesal* (t. 1). Librería Editora Platense-Abeledo Perrot.
- Morillo, J. M. (1865). *Tratado de Derecho administrativo español* (t. 2, 2.ª ed.). Imprenta de la Viuda de Barcina y compañía.
- Olmo Gómez, P. y Vega Reñón, L. (2011). *Compendio de lógica, argumentación y retórica*. Trotta.
- Ortega Polanco, F. (2015). *Derecho administrativo intensivo*. Corripio.
- Ortega Polanco, F. y Rivero Ortega, R. (2016). *Manual de derecho administrativo*. Funglode.
- Ortega Polanco, F. (2023). La prueba en el proceso administrativo. *Saber y Justicia*, 1(23), 84-134. <https://saberyjusticia.enj.org3>
- Peyrano, W. J. y Chiappini, O. J. (1985). *El proceso atípico*. Universidad.
- Pinzón, C. (2015). *La prueba de la responsabilidad extracontractual del Estado*. Doctrina y Ley.
- Sánchez Roca, M. (1942). *Leyes administrativas de la República de Cuba y su jurisprudencia* (vol. 2). Lex.
- Vivanco Hernández, J. C. (1944). *El juicio contencioso-administrativo* (vol. xxxix, 2.ª ed.). Editorial de Jesús Montero.